

# Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2013

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2013, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2014, S. 53-66. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

The purpose of the paper - tied in with the case law overview for the year 2013<sup>1</sup> - is to provide an overview of the environmental case law of the European Court of Justice for the year 2013. The objective is not to cover the entire case law but to highlight selected decisions deemed by the author to be of importance, with reference to some additional rulings in the footnotes. The focus is on summarising the latest developments and, where appropriate, briefly commenting on or placing the decisions in the context of existing case law. The author largely forgoes further reference to bibliographic sources.

## I. Betroffene Themengebiete

Die im folgenden Beitrag berücksichtigten Urteile des EuGH aus dem Jahr 2013 betreffen folgende Themata: Auslegung der Aarhus-Konvention bzw. der zu ihrer Umsetzung ergangenen unionsrechtlichen Vorschriften (II.), Zugang zu Umweltinformationen (III.), Umweltverträglichkeitsprüfung (IV.), Naturschutzrecht (V.), Abfallrecht (VI.), Chemikalienrecht (VII.), Gewässerschutz (VIII.), Gentechnikrecht (IX.) und Emissionshandel (X.).<sup>2</sup>

## II. Zur Auslegung der Aarhus-Konvention und ihrer Umsetzung im Unionsrecht

Grundlegende Fragen der Auslegung der sog. Aarhus-Konvention<sup>3</sup> bzw. der ihrer Umsetzung dienenden unionsrechtlichen Vorschriften standen in der von der Großen Kammer

---

\* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und schweizerisches öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. (CH) und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

<sup>1</sup> *Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2012, EurUP 2013, S. 41 ff.*

<sup>2</sup> S. über die im Text erwähnten Urteile hinaus noch EuG, Urteil vom 19.4.2013 – verb. Rs. T-99/09, T-308/09 (Italien/Kommission): Entscheidung, Zahlungen aus den Strukturfonds für mitgliedstaatliche Maßnahmen im Bereich der Abfallbewirtschaftung wegen Nichteinhaltens der unionsrechtlichen Vorgaben nicht zu leisten; EuG, Urteil vom 25.4.2013 – Rs. T-526/10 (Inuit/Kommission): Unbegründetheit der Klage gegen die Durchführungsverordnung der Kommission zur VO 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, ABl. 2009 L 286, 36; EuGH, Urteil vom 31.1.2013 – Rs. C-26/11 (Belgische Petroleum Unie u.a.): Vereinbarkeit der Pflicht von Erdölgesellschaften, auch eine gewisse Menge Biokraftstoffe auf den Markt zu bringen, mit der RL 98/70; Tragweite der RL 98/34 in diesem Zusammenhang; EuG, Urteil vom 12.9.2013 – Rs. T-347/09 (Deutschland/Kommission) (zum letztgenannten Urteil den Beitrag von *Pirker*, in diesem Heft).

<sup>3</sup> UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in *Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch*, 2010, S. 484 ff.

entschiedenen Rs. C-416/10<sup>4</sup> zur Debatte. Im Einzelnen sind aus umweltrechtlicher Sicht<sup>5</sup> insbesondere<sup>6</sup> vier Aspekte des Urteils hervorzuheben:

- Art. 24 RL 2010/75 (Industrieemissionsrichtlinie)<sup>7</sup> sieht die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit bei der Erteilung von Genehmigungen für in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallende Anlagen vor. In Bezug auf die parallel formulierte Bestimmung der Vorgängerrichtlinie (RL 96/61 bzw. RL 2008/1) hält der Gerichtshof auf der Grundlage der Auslegung dieser Bestimmung im Lichte der Aarhus-Konvention (deren Umsetzung sie diene) fest, die betroffene Öffentlichkeit müsse jedenfalls dann Zugang zu einer städtebaulichen Entscheidung über den Standort der betreffenden Anlage haben, wenn diese eine der Grundlagen der Genehmigungsentscheidung darstellt und sie Informationen über die Umweltverträglichkeit des Vorhabens sowie sonstige Aspekte der Anlage enthält, gehe es hier doch um für die Genehmigung der Tätigkeiten relevante Informationen im Sinne der Aarhus-Konvention und der Richtlinie. Zwar könne das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis aufgrund des Verweises auf die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4)<sup>8</sup> Einschränkungen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit begründen. Jedoch könne dies nicht die pauschale Verweigerung des Zugangs zu städtebaulichen Entscheidungen über den Standort einer in den Anwendungsbereich der RL 2010/75 fallenden Anlage begründen, da hier – selbst wenn ausnahmsweise aus einer solchen Entscheidung Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hervorgehen sollten – jedenfalls ein teilweiser Zugang in Frage komme. Die Verweigerung des Zugangs zu einer solchen städtebaulichen Entscheidung impliziert damit eine Verletzung der verfahrensrechtlichen Vorgaben der Richtlinie.
- Ein derartiger Verfahrensfehler könne allerdings in einem zweitinstanzlichen Verfahren geheilt werden, sofern die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität beachtet sind, wobei letzterer von besonderer Bedeutung ist. Er impliziert nach den Aussagen des Gerichtshofs (der bei der Auslegung der einschlägigen Richtlinienbestimmungen wiederum maßgeblich auf die Aarhus-Konvention zurückgreift), dass im zweitinstanzlichen Verfahren noch alle Optionen offen sein müssen und dass trotz

<sup>4</sup> EuGH, Urteil vom 15.1.2013 – Rs. C-416/10 (Krizan u.a.).

<sup>5</sup> Daneben ging der Gerichtshof noch auf die Tragweite des Art. 267 (Vorabentscheidungsverfahren) ein: In Anknüpfung an seine ständige Rechtsprechung hält er fest, ein Vorlagerecht nationaler Gerichte bestehe auch dann, wenn die Parteien des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht ein unionsrechtliches Problem nicht aufgeworfen haben, woran auch eine ggf. entgegenstehende nationale Verfahrensvorschrift nichts ändere; dies gelte auch dann, wenn es um eine nationale Bestimmung geht, wonach die Beurteilung eines höheren innerstaatlichen Gerichts für das vorlegende Gericht bindend ist und sich die Fragen zur Auslegung des Unionsrechts auf diese rechtliche Beurteilung beziehen, wobei das nationale Gericht jedenfalls an die Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH gebunden sei und somit aus unionsrechtlicher Sicht ggf. von der Auslegung des höheren Gerichts abweichen müsse.

<sup>6</sup> Hinzuweisen ist weiter darauf, dass der Gerichtshof in Anknüpfung an seine Rechtsprechung betonte, dass die UVP-Richtlinie (RL 2011/92) nur für Vorhaben zum Zuge komme, bei denen die förmliche Einreichung des Antrags auf Genehmigung nach dem Datum des Ablaufs der Umsetzungsfrist liegt, was für den Ausgangssachverhalt verneint wurde.

<sup>7</sup> RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

<sup>8</sup> RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

dieser zeitlichen Verzögerung eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung – die grundsätzlich möglichst frühzeitig einzusetzen hat, wozu auch ein Zugang zu den relevanten Informationen ab deren Verfügbarkeit gehöre – möglich ist. Diese letzte – häufig wohl entscheidende Anforderung – wird man wohl dahingehend konkretisieren können, dass die Eingaben der Öffentlichkeit auch noch umfassend und tatsächlich berücksichtigt werden können, so dass zum Zeitpunkt des Zugangs weder faktisch noch rechtlich bereits Vorentscheidungen getroffen sein dürfen.

- Aus der Effektivität des nach Art. 25 RL 2010/75 in Umsetzung der Aarhus-Konvention zu gewährenden gerichtlichen Zugangs sowie dem Anliegen der Vermeidung von Umweltverschmutzungen leitet der Gerichtshof sodann ab, dass die Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen des in der RL 2010/75 vorgesehenen Zugangs zu einem Überprüfungsverfahren über die Möglichkeit verfügen müssen, bei dem zuständigen Gericht oder einer anderen unabhängigen Stelle den Erlass einstweiliger Anordnungen zu beantragen, mit denen die Vollziehung der in Frage stehenden Genehmigung vorübergehend ausgesetzt werden kann. Damit wendet der Gerichtshof letztlich den aus der bisherigen Rechtsprechung bekannten Grundsatz des „effet utile“ konsequent auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 25 RL 2010/75 (bzw. die Vorgängerbestimmung) an, dies unter maßgeblichem Abstellen auf den Umstand, dass ansonsten Anlagen, die möglicherweise unter Missachtung der Vorgaben der Richtlinie genehmigt wurden, bis zum Abschluss des Rechtsstreits weiter betrieben werden könnten, womit Umweltverschmutzungen einhergehen könnten. Diese grundsätzlich weitreichende Aussage lässt sich zumindest auf die entsprechende Bestimmung der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) <sup>9</sup> übertragen, soll doch auch diese letztlich Umweltverschmutzungen vermeiden, so dass hier ähnliche Erwägungen greifen dürften. Darüber hinaus dürfte der Ansatz des Gerichtshofs aber grundsätzlich in allen Konstellationen, in denen aufgrund des EU-Rechts ein gerichtlicher Zugang zur Überprüfung der Vereinbarkeit behördlicher Entscheidungen mit unionsrechtlichen Vorgaben bzw. mit den entsprechenden nationalen Umsetzungsvorschriften zu eröffnen ist, heranzuziehen sein. Damit gehen letztlich weitgehende Vorgaben für das nationale Verwaltungsprozessrecht einher, die insbesondere für diejenigen Staaten von Bedeutung sein dürften, die einem eher objektiven Ansatz des Verwaltungsrechtsschutzes folgen und in denen vor diesem Hintergrund der vorläufige Rechtsschutz eher wenig weit ausgebaut ist.<sup>10</sup>
- Schließlich bejahte der Gerichtshof die Vereinbarkeit der Aufhebung einer Genehmigung für eine in den Anwendungsbereich der RL 2010/75 (bzw. der

---

<sup>9</sup> RL 2011/92 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

<sup>10</sup> Vgl. zu den im Ansatz unterschiedlichen Konzepten objektiven und subjektiven Rechtsschutzes sowie ihren Implikationen, m.w.N., *Epiney/Reitemeyer*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. Vorgaben der Aarhus-Konvention und des EU-Rechts und Rechtsvergleich, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur Fachtagung 2013 (im Erscheinen).

Vorgängerrichtlinie) fallenden Anlage wegen Verstoßes gegen die Vorgabe dieser Richtlinie sowie der Aarhus-Konvention mit Art. 17 Grundrechtecharta (Eigentumsrecht). Denn die Richtlinie diene dem Umweltschutz, der im Gemeinwohl liege, und zur Verhältnismäßigkeit genüge dem Gerichtshof der Hinweis, dass die Richtlinie einen „Ausgleich zwischen den Anforderungen des Eigentumsrechts und denen des Umweltschutzes herstellt“. Wenn das Ergebnis auch sicherlich zutreffend ist, so stellt doch auch dieses Urteil ein (weiteres) Beispiel dafür dar, dass der Gerichtshof die Primärrechtskonformität des Sekundärrechts mitunter in sehr rudimentärer Weise prüft und gerade bei der Verhältnismäßigkeit häufig nicht die hier einschlägigen verschiedenen Kriterien (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) im Einzelnen analysiert und sauber voneinander unterscheidet. Im Übrigen wird man ergänzend und präzisierend hinzufügen können, dass zumindest die sonstigen Aussagen des Gerichtshofs in diesem Urteil die Annahme nahelegen, dass im Falle eines gerichtlich festgestellten Verstoßes einer Genehmigung gegen die Vorgaben der Richtlinie bzw. die nationalen Umsetzungsakte diese nicht nur aufgehoben werden kann, sondern aus unionsrechtlicher Sicht vor dem Hintergrund der Effektivität des Unionsrechts aufzuheben ist.

Nach Art. 11 Abs. 4 Uabs. 2 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie)<sup>11</sup> und Art. 25 RL 2010/75 sind die Verfahren, die den durch diese Rechtsakte zu gewährenden gerichtlichen Zugang sicherstellen sollen, „fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer“ zu gestalten. In der Rs. C-260/11<sup>12</sup> präzisierter der Gerichtshof den Begriff „nicht übermäßig teuer“ sowie die hierfür relevanten Beurteilungskriterien. Von besonderer Bedeutung sind dabei folgende Aspekte:

- Eine Verurteilung zur Tragung der Kosten sei nicht per se mit diesem Grundsatz unvereinbar.
- Die (auf der Grundlage des Unionsrechts zu beantwortende) Frage danach, ob ein Verfahren „übermäßig teuer“ ist, sei auf der Grundlage einer Gesamtschau aller der betreffenden Partei anfallenden Kosten (seien doch alle finanziellen Aufwendungen zu berücksichtigen, die durch eine Beteiligung an einem Gerichtsverfahren verursacht werden) zu beantworten.
- Hierbei sei jedenfalls – auch auf der Grundlage der Aarhus-Konvention, zu deren Auslegung der Leitfaden der UN-Wirtschaftskommission für Europa heranzuziehen sei – zu beachten, dass der betroffenen Öffentlichkeit ein weiter gerichtlicher Zugang gewährt werden solle, so dass die Kosten nicht so hoch sein dürften, dass Mitglieder der Öffentlichkeit an der Ergreifung von Rechtsmitteln gehindert würden. Die Verurteilung zur Tragung von Kosten, die Festlegung derselben oder die Gewährung von Prozesskostenhilfe habe vor diesem Hintergrund zu erfolgen.

---

<sup>11</sup> Fn. 9.

<sup>12</sup> EuGH, Urteil vom 11.4.2013 – Rs. C-260/11 (Edwards).

- Im Einzelnen seien bei der Beurteilung sowohl objektive als auch subjektive Elemente zu berücksichtigen, da sowohl die Interesse desjenigen, der seine Rechte geltend machen möchte, als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse relevant seien. Daher dürfen die Kosten eines Verfahrens nicht die finanziellen Möglichkeiten des konkret Betroffenen übersteigen (wobei die Lage der betroffenen Parteien, die Erfolgsaussichten, die Bedeutung des Rechtsstreit, die Komplexität der Rechtslage sowie der möglicherweise mutwillige Charakter des Rechtsbehelfs berücksichtigt werden können) und in keinem Fall objektiv unangemessen sein. Keine Rolle dürfe es vor dem Hintergrund des Ziels, einen weiten gerichtlichen Zugang zu sichern, spielen, ob die Rechtssache mehrere Instanzen durchlaufen kann, so dass das Erfordernis, dass das gerichtliche Verfahren nicht übermäßig teuer ist, nicht in Abhängigkeit der Instanzen unterschiedlich ausgelegt werden dürfe.

Auch wenn dieses Urteil somit einige Aspekte der Frage nach den zulässigen Kosten beantwortet, bleiben die Kriterien doch noch recht offen und weitmaschig, so etwa, wenn auf die „objektive Unangemessenheit“ abgestellt wird. Weiter und daran anschließend dürfte auch dieses Urteil nichts daran ändern, dass die Praxis in den Mitgliedstaaten – trotz des auch vom EuGH betonten unionsrechtlichen Charakters der Anforderung eines nicht übermäßig teuren Verfahrens – sehr unterschiedlich bleiben wird, zumal der Gerichtshof davon ausgeht, dass bei der Frage nach den Kosten neben der Lage der betroffenen Parteien auch noch eine Reihe weiterer Kriterien berücksichtigt werden darf, womit wohl davon auszugehen ist, dass eine konkret-individuelle Beurteilung jedenfalls zulässig, wenn nicht gar (zumindest in gewissen Konstellationen) gefordert ist. Insbesondere aber harrt auch auf der Grundlage dieses Urteils noch die Frage einer (ausdrücklichen) Klärung, ob das Gebot, dass die Verfahren nicht übermäßig teuer sein dürfen, auch impliziert, dass die Mitgliedstaaten ein funktionierendes System der Prozesskostenhilfe vorsehen müssen. Vieles – und insbesondere auch das hier angezeigte Urteil – dürfte aber für die Bejahung dieser Frage sprechen: Denn wenn der konkret involvierte Kläger nicht durch zu hohe Kosten von einer Klageerhebung „abgeschreckt“ werden darf (wie der Gerichtshof betont), so kann diesem Anliegen nur dadurch Rechnung getragen werden, dass ggf. (d.h., wenn der Kläger eben nicht über ausreichende Mittel verfügt) eine Prozesskostenhilfe zur Verfügung steht. Dieser Ansatz wird auch durch Effektivitätserwägungen – auf die auch der Gerichtshof maßgeblich zurückgreift – gestützt.

Auch in der Rs. C-72/12<sup>13</sup> ging es um Fragen des gerichtlichen Zugangs sowie (zudem) um die Relevanz von Verfahrensfehlern. Im Einzelnen erörterte der Gerichtshof drei Fragenkomplexe:

- Erstens stand die zeitliche Anwendbarkeit des Art. 11 RL 2011/92 (UVP-Richtlinie) bzw. der Vorgängerbestimmung in einer Konstellation zur Debatte, in der das Genehmigungsverfahren vor dem Ablauf der Frist zur Umsetzung dieser neu in die

<sup>13</sup> EuGH, Urteil vom 7.11.2013 – Rs. C-72/12 (Altrip).

Richtlinie eingeführten Bestimmung eingeleitet wurde, die Erteilung der Genehmigung jedoch erst nach deren Ablauf erfolgte. Der Gerichtshof bejahte hier die Maßgeblichkeit des erwähnten, den gerichtlichen Zugang betreffenden Artikels der Richtlinie, dies unter Hinweis auf die grundsätzliche Anwendbarkeit eines neuen Rechtsakts ab seinem Inkrafttreten, wovon zwar dann abzusehen sei, wenn es um auf altem Recht beruhende und endgültig erworbene Rechtspositionen gehe, nicht jedoch, soweit künftige Wirkungen sowie neue Rechtspositionen betroffen seien. In Bezug auf die UVP sei zwar davon auszugehen, dass die Pflicht zur Durchführung einer solchen aufgrund des großen Umfangs der Projekte und der langen Dauer ihrer Realisierung nur für Verfahren, die förmlich vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist eingeleitet wurden, greife, könnten doch durch einen anderen Ansatz weitere Verzögerungen eintreten und insbesondere bereits entstandene Rechtspositionen beeinträchtigt werden.<sup>14</sup> Diese Erwägungen könnten jedoch in Bezug auf die gerichtliche Überprüfung betreffende Bestimmungen nicht greifen, da eine damit verbundene Verzögerung lediglich die zwangsläufige Folge der Kontrolle der Rechtmäßigkeit darstelle; hinzu komme, dass der Unionsgesetzgeber mit dieser Bestimmung im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Aarhus-Konvention zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen wolle, so dass die praktische Wirksamkeit des Art. 11 RL 2011/92 nicht allein wegen einer gewissen Verzögerung des Verfahrens insgesamt aufgrund einer Rechtskontrolle relativiert werden könne.

Trotz der etwas gewundenen Begründung des EuGH und des möglicherweise nicht auf den ersten Blick einsichtige Unterschieds zwischen einer Verzögerung der Realisierung eines Vorhabens durch die Durchführung einer UVP auf der einen und die Einräumung von Rechtsschutzmöglichkeiten auf der anderen Seite vermag der Ansatz des Gerichtshofs zu überzeugen: Denn entscheidend dürfte letztlich sein, ob die Anwendbarkeit neuer Vorgaben auf laufende Genehmigungsverfahren bereits entstandene Rechtspositionen beeinträchtigen könnte; dies aber ist für die Durchführung einer UVP als solcher durchaus der Fall, geht es hier doch um die Art und Weise der (zulässigen) Realisierung eines Vorhabens, zumal die Ergebnisse der UVP in die Genehmigungsentscheidung einfließen können müssen, so dass sie diese auch (aus der Sicht des Projektträgers) negativ beeinflussen können. Beim gerichtlichen Zugang hingegen geht es (nur, aber immerhin) um die Frage, wer die gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung einleiten kann, wodurch aber keine entstandenen Rechtspositionen in Frage gestellt werden können, besteht doch kein Recht darauf, dass behördliche Genehmigungsentscheidungen keiner oder nur einer begrenzten gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden.

---

<sup>14</sup> S. insoweit auch das hier ebenfalls angezeigte Urteil EuGH, Urteil vom 15.1.2013 – Rs. C-416/10 (Krizan), Rn. 94 sowie die dort angegebenen weiteren Nachweise.

- Zweitens ging es um den Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung, nämlich um die Frage, ob neben einer fehlenden auch eine fehlerhafte Durchführung einer UVP gerügt werden können muss. Wenig überraschend bejahte der Gerichtshof mit einer ebenso knappen wie überzeugenden Begründung diese Frage: Art. 11 RL 2011/92 beschränke die Gründe zur Stützung eines Rechtsbehelfs gerade nicht, könne doch (umfassend) die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit geltend gemacht werden, ganz abgesehen davon, dass ein anderer Ansatz der Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP-Richtlinie weitgehend ihre praktische Wirksamkeit nehmen könne und damit den mit Art. 11 RL 2011/92 verfolgten Zielen zuwiderlaufe.
- Drittens schließlich – und hierin dürfte der interessanteste Aspekt des Urteils zu sehen sein – hatte der EuGH über die Rolle eines Verfahrensfehlers zu befinden, nämlich konkret darüber, ob der gerichtliche Zugang dann verweigert werden darf, wenn der Verfahrensfehler (also etwa die fehlerhafte Durchführung einer UVP) von vornherein keinen Einfluss auf die letztlich getroffene Entscheidung entfaltete und keine materielle Rechtsposition des Klägers betroffen ist. Der Gerichtshof knüpft zur Beantwortung dieser Frage an die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, für den gerichtlichen Zugang (soweit dies dem jeweiligen nationalen Rechtssystem entspricht) auf die Verletzung von Rechten abzustellen, an: Diese könnten durch das nationale Recht bestimmt werden, wobei dadurch jedoch der Zweck der durch die Richtlinie verliehenen Rechte (einen weiten gerichtlichen Zugang zu gewähren, dies im Hinblick auf den Umweltschutz) nicht praktisch verunmöglicht oder übermäßig erschwert werden dürfe. Auf dieser Grundlage beantwortet der Gerichtshof die Frage differenziert: Zunächst hält er fest, dass Verfahrensfehler jedenfalls zu den möglichen Rügegründen gehören müssen, zumal der Überprüfung der Einhaltung von Verfahrensvorgaben im Rahmen der UVP-Richtlinie eine besondere Bedeutung zukomme. Jedoch dürfe ein Mitgliedstaat in denjenigen Konstellationen, in denen ein Verfahrensfehler nachweislich keine Auswirkungen auf die letztlich getroffene Entscheidung entfaltete, eine Rechtsverletzung und damit den gerichtlichen Zugang verneinen, stehe den Mitgliedstaaten doch bei der Bestimmung dessen, was als Rechtsverletzung anzusehen ist, ein beträchtlicher Spielraum zu. Allerdings dürfe dem Beschwerdeführer nicht die Beweislast für die Irrelevanz des Verfahrensfehlers aufgebürdet werden, da dies die Ausübung der ihm durch die Richtlinie verliehenen Rechte übermäßig erschweren könnte. Vielmehr müsse diese Feststellung vom Gericht getroffen werden können, wobei dieses u.a. die Schwere des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und zu prüfen habe, ob dieser Fehler der betroffenen Öffentlichkeit eine der Garantien genommen habe, die ihr den Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess ermöglichen sollten.

Die Ausführungen des Gerichtshofs dürften es nahelegen, dass grundsätzlich ein Rechtswidrigkeitszusammenhang in dem Sinn, dass im Rahmen der Begründetheit nur

die Verletzung der geltend gemachten Rechte gerügt werden kann, durch das nationale Recht verlangt werden darf, stellt der EuGH doch bereits auf der Zulässigkeitsebene auf eine derartige Rechtsverletzung ab, die sich konsequenterweise dann auch auf der Ebene der Begründetheit wiederfinden können muss. Auf der anderen Seite ergibt sich aus dem Urteil aber auch (nochmals), dass die Mitgliedstaaten bei der Definition dessen, was sie als „Recht“ ansehen, das gerichtlich geltend gemacht werden kann, nicht frei sind, sondern die unionsrechtlich eingeräumten Rechte gerichtlich geltend gemacht werden können müssen.<sup>15</sup> Und zu diesen zählt der Gerichtshof offenbar auch und gerade die der betroffenen Öffentlichkeit eingeräumten Rechte auf Verfahrensbeteiligung, es sei denn, es könne von vornherein ausgeschlossen werden, dass diesbezügliche Fehler Auswirkungen auf die letztlich gefällte Entscheidung entfalteten, was wohl nur selten der Fall sein dürfte (verlangt der Gerichtshof doch eine diesbezügliche Sicherheit). Die in Bezug auf das deutsche Recht vielfach diskutierten Fragen nach der Zulässigkeit eines Rechtswidrigkeitszusammenhangs und derjenigen der Reichweite der Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern behandelt der Gerichtshof damit offenbar (zunächst) unter dem Aspekt der Eröffnung des gerichtlichen Zugangs (wobei dieser, wie erwähnt, selbstredend auch Rückwirkungen auf die Begründetheit entfalten muss) und stellt auf das Vorliegen einer (möglichen) Rechtsverletzung ab, für das er unter dem Gesichtspunkt der Effektivität Zulässigkeitskriterien formuliert.

### III. Umweltinformation<sup>16</sup>

<sup>15</sup> S. in soweit auch schon EuGH, Urteil vom 25.7.2008 – Rs. C-237/07 (Janecek), Slg. 2008, I-6221. Aus der Literatur, m.w.N., *Epiney/Reitemeyer*, Fn. 10.

<sup>16</sup> S. auch noch EuGH, Urteil vom 14.11.2013 – verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P (LPN), in der der Gerichtshof das Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts in EuG, Urteil vom 9.9.2011 – Rs. T-29/08 (LPN/Kommission), zu diesem *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2011, EurUP 2012, S. 88 (94 mit Fn. 27), zurückwies. Von besonderer Bedeutung ist hier, dass der Gerichtshof die Erwägung des Gerichts, es sei zulässig, sich in Bezug auf das Vorliegen des Ausnahmegrundes des Art. 4 Abs. 2 lit. b) dritter Gedankenstrich VO 1049/2001 (Schutz von Untersuchungs-, Inspektions- und Audittätigkeiten) für den Zugang zu Dokumenten auf allgemeine Vermutungen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können, stützt (obwohl grundsätzlich darzulegen ist, inwieweit das Dokument, zu dem Zugang verlangt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigt werden könnte, so dass grundsätzlich jedes Dokument konkret und individuell zu prüfen sei). Diese Grundsätze seien insbesondere bei drei Fallgestaltungen anzuerkennen, nämlich den Dokumenten im Zusammenhang mit einem Beihilfekontrollverfahren, den zwischen der Kommission und Betroffenen im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens gewechselten Dokumenten und den im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens eingereichten Schriftsätzen. Im konkreten Fall ging es um die während des Vorverfahrens ausgetauschten Schriftsätze zwischen der Kommission und Portugal im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren wegen eines Staudammprojekts, zu denen vor diesem Hintergrund der Zugang zu Recht verweigert worden sei, könnte doch ansonsten Natur und Ablauf des Vorverfahrens modifiziert und die Ziele desselben beeinträchtigt werden. An dieser Schlussfolgerung änderten auch die in Bezug auf Umweltinformationen im Verhältnis zur VO 1049/2001 speziell anzuwendenden Vorgaben der VO 1367/2006 (Aarhus-Verordnung) nichts.



Im Anschluss an das Urteil in der Rs. C-204/09<sup>17</sup> hatte sich der Gerichtshof in der Rs. C-515/11<sup>18</sup> nochmals mit dem Anwendungsbereich der RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)<sup>19</sup>, soweit es um die verpflichteten Behörden geht, zu äußern: Gemäß Art. 2 Nr. 2 S. 2 RL 2003/4 können die Mitgliedstaaten „Gremien oder Einrichtungen“, die in gesetzgebender Eigenschaft handeln, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausnehmen. Hiervon sind nach dem erwähnten Urteil in der Rs. C-204/09 zwar grundsätzlich auch Ministerien erfasst, falls sie am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind und dies bis zu dessen Abschluss. Unter „Gesetzgebung“ im Sinne der Richtlinie versteht der Gerichtshof aber nur – wie er in dem hier angezeigten Urteil präzisiert – die eigentliche Parlamentsgesetzgebung, also m.a.W. das Verfahren, das in ein Gesetz im formellen Sinn mündet, so dass die Tätigkeit der Ministerien im Zusammenhang mit der Verordnungsgesetzgebung nicht erfasst ist. Zur Begründung stellt der Gerichtshof maßgeblich darauf ab, dass (nur) im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gewährleistet sei, dass die Öffentlichkeit aufgrund der besonderen Charakteristika dieses Verfahrens hinreichend informiert ist, wodurch letztlich die Ausnahme vom Anwendungsbereich der Richtlinie begründet sei, ein Ansatz, der durch Wortlaut und Systematik der Aarhus-Konvention, die zwischen Dokumenten im Besitz von in gesetzgebender Eigenschaft handelnden Behörden und der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Vorbereitung exekutiver Vorschriften unterscheidet, bestätigt werde.

Begründung – wobei hier, wie auch schon in der Rs. C-204/09, der eher weit ausgeholte Rückgriff auf die Aarhus-Konvention im Hinblick auf die Auslegung der RL 2003/4 erwähnenswert ist – und Ergebnis des Urteils überzeugen: In der Tat ist im Fall von Rechtsverordnungen eine „automatische“ Information der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht gewährleistet, werden diese Rechtsakte doch von den Behörden erarbeitet, so dass Ziel und Zweck sowohl der RL 2003/4 als auch der Aarhus-Konvention für den Ansatz des Gerichtshofs sprechen, könnten doch ansonsten weite Teile der umweltrelevanten behördlichen Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der Umweltinformationsrichtlinie ausgenommen werden. Der Gerichtshof dürfte diesen Ansatz auch auf solche Rechtsverordnungen beziehen, die der parlamentarischen Zustimmung bedürfen, was – trotz der somit im Anschluss an die Erarbeitung der Verordnung erfolgenden öffentlichen Debatte – durchaus konsequent erscheint: Denn häufig wird auch in solchen Konstellationen letztlich die Tätigkeit der Verwaltung für den eigentlichen Inhalt der Verordnung entscheidend sein, so dass gerade ein frühzeitiger Zugang – im Zusammenhang mit dem Erlass solcher Rechtsverordnungen – zu den bei der Verwaltung befindlichen Dokumenten im Hinblick auf Sinn und Zweck der RL 2003/4 und der Aarhus-Konvention zwingend erscheint.

---

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 14.2.2012 – Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau). Zu diesem Urteil *Epiney*, Fn. 1, S. 44.

<sup>18</sup> EuGH, Urteil vom 18.7.2013 – Rs. C-515/11 (Deutsche Umwelthilfe).

<sup>19</sup> Fn. 8.

Auch in der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-279/12<sup>20</sup> ging es um den Anwendungsbereich der RL 2003/4, wobei sich der Gerichtshof – bevor er auf die Vorlagefragen eingeht – nochmals (in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung<sup>21</sup>) veranlasst sah, darauf hinzuweisen, dass mit der RL 2003/4 insbesondere die die Umweltinformation betreffenden Aspekte der Aarhus-Konvention umgesetzt werden sollten, so dass diese maßgeblich bei der Auslegung der Richtlinie zu berücksichtigen sei, wobei zur Auslegung der Aarhus-Konvention der Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens herangezogen werden könne, wenn dieser auch nicht als solcher normativ verbindlich sei.<sup>22</sup> Auf dieser Grundlage nimmt der Gerichtshof im Einzelnen zu drei Fragenkomplexen Stellung:

- Zunächst geht es um den Begriff der innerstaatlichen juristischen Person, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, und somit (auch) als von der RL 2003/4 verpflichtete Behörde anzusehen ist (Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4). Der hier (auch) entscheidende Begriff „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ sei – in Anknüpfung an den sich aus den Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts ergebenden allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatz, dass Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die nicht ausdrücklich auf das mitgliedstaatliche Recht verweisen, unionsrechtlich auszulegen seien – als unionsrechtlicher Begriff anzusehen, so dass dessen Tragweite nicht vom innerstaatlichen Recht abhängt. Diese Auslegung stützt der Gerichtshof maßgeblich auf die Zielsetzung der RL 2003/4, lasse Erw. 7 RL 2003/4 doch erkennen, dass Unterschiede zwischen der Reichweite des Zugangs zu Umweltinformationen abgebaut werden sollen, so dass die Verpflichteten grundsätzlich nach einheitlichen Kriterien zu bestimmen seien. Hieran änderten auch teilweise unklare sprachliche Fassungen der RL 2003/4 nichts, zumal diese Auslegung durch die Aarhus-Konvention und den Leitfaden zu ihrer Umsetzung bestätigt werde. Vor diesem Hintergrund sei der Verweis auf das innerstaatliche Recht in Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4 (nur) so zu verstehen, dass die erfassten (juristischen oder natürlichen) Personen des öffentlichen oder privaten Rechts gestützt auf eine innerstaatliche Rechtsgrundlage zur Wahrnehmung der Aufgabe der öffentlichen Verwaltung befugt sein müssen, während die Frage danach, was unter öffentlicher Verwaltung zu verstehen ist, allein nach Unionsrecht zu bestimmen sei. Erfasst seien auf dieser Grundlage Verwaltungsbehörden im funktionellen Sinn, die Aufgaben wahrnehmen, die üblicherweise von Regierungsbehörden wahrgenommen werden (sich jedoch nicht zwingend auf den Umweltbereich beziehen müssen), so dass die erfassten Personen auf der Grundlage der einschlägigen gesetzlichen Regelung mit

<sup>20</sup> EuGH, Urteil vom 19.12.2013 – Rs. C-279/12 (Fish Legal).

<sup>21</sup> EuGH, Urteil vom 22.12.2012 – Rs. C-524/09 (Ville de Lyon), Slg. 2010, I-14115; EuGH, Urteil vom 14.2.2012 – Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau). Zu diesen Urteilen *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2010, EurUP 2011, S. 128 (132); *Epiney*, EurUP 2013, Fn. 1, S. 44.

<sup>22</sup> Zum zuletzt erwähnten Aspekt bereits EuGH, Urteil vom 16.2.2012 – Rs. C-182/10 (Solvay), zu diesem Urteil *Epiney*, Fn. 1, S. 42.

der Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse betraut sein müssen und hierfür mit Befugnissen ausgestattet sein müssen, die über die im Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen geltenden Regeln hinausgehen. Diese beiden zuletzt genannten Kriterien – die einerseits den „Inhalt“ der wahrgenommenen Aufgabe, andererseits die Art und Weise ihrer Wahrnehmung (besondere Befugnisse) betreffen – sind also offenbar für den EuGH entscheidend, ob es um eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung geht. Auf dieser Grundlage sei jedenfalls die Wasserversorgung als Dienstleistung im öffentlichen Interesse anzusehen, wobei der Gerichtshof darüber hinaus – obwohl er die konkrete Subsumtion dem nationalen Gericht überlässt – davon ausgehen dürfte, dass die im britischen Ausgangsfall zur Debatte stehenden Gesellschaften aufgrund verschiedener besonderer Befugnisse (zur Enteignung, zum Erlass von Verwaltungsvorschriften sowie zur Einleitung von Wasser) wohl auch mit besonderen Befugnissen ausgestattet sind.

Der Gerichtshof dürfte somit insgesamt eine eher weite Auslegung des Begriffs der Aufgaben öffentlicher Verwaltung zugrundelegen, so dass in aller Regel jedenfalls Unternehmen, die Versorgungsaufgaben (sei dies nun im Bereich des Wassers, des Stroms oder des Internet) auf der Grundlage einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift wahrnehmen, erfasst sein dürften. Darüber hinaus könnten auch Transportunternehmen unter diese Definition fallen. In aller Regel wird entscheidend sein, ob „besondere Befugnisse“ eingeräumt werden, und hier bringt auch das angezeigte Urteil keine Klärung aller Fragen. Offen bleibt insbesondere, wie weit diese besonderen Befugnisse gehen müssen, m.a.W., ob und ggf. welche Anforderungen an Qualität und / oder Quantität derselben gestellt werden. Vieles dürfte hier dafür sprechen, dass es ausreicht, wenn die betreffenden Personen Privaten gegenüber eine irgendwie geartete „Zwangswirkung“ – ähnlich wie hoheitliche Organe – erzeugen können, sich also Private gewissen Vorgaben oder Verpflichtungen nicht entziehen können, ohne dass es auf den genauen Umfang ankäme.

- Liegen die Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 2 lit. a), b) RL 2003/4 nicht vor, so ist noch Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4 zu beachten, wonach auch Personen, die unter der Kontrolle der durch Art. 2 Abs. 2 lit. a), b) RL 2003/4 erfassten Stellen „im Zusammenhang mit der Umwelt“ öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4), als Behörden im Sinne der RL 2003/4 anzusehen sind. Zur Auslegung des hier oft entscheidenden Kriteriums der „Kontrolle“ greift der Gerichtshof insbesondere auf den Gesamtzusammenhang des Art. 2 Abs. 2 RL 2003/4 zurück, der beabsichtige, unabhängig von ihrer Rechtsform alle Einrichtungen zu erfassen, die der öffentlichen Gewalt zuzurechnen sind, sei es der Staat selbst, eine von ihm zum Handeln in seinem Namen ermächtigte Einrichtung oder eine vom Staat kontrollierte Einrichtung. Vor diesem Hintergrund erfasse Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4 all diejenigen Einrichtungen,

die nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihr übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen, wobei es irrelevant sei, wie diese Einflussnahme durch die in Art. 2 Abs. 2 lit. a), b) RL 2003/4 erwähnten Behörden erfolgt (sei dies in Ausübung von Rechten als Anteilseigner, durch die Befugnis, getroffene Entscheidungen auszusetzen, aufzuheben oder nicht zu genehmigen, Einfluss auf Bestellung der Leitungsorgane zu nehmen oder die Finanzierung zu bestimmen).

Deutlich wird damit, dass in denjenigen Konstellationen, in denen die Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4 nicht erfüllt sind, es also insbesondere an den besonderen Befugnissen fehlt, bei Dienstleistungen im öffentlichen Interesse häufig, wenn nicht gar in aller Regel, eine Behörde im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4 zu bejahen sein wird: Denn derartige Dienstleistungen werden regelmäßig zumindest maßgeblich von der öffentlichen Hand finanziert. Dabei geht es nicht nur um „Versorgungsunternehmen“ (in welchem Bereich auch immer), sondern auch um sonstige private Einrichtungen, die durch die öffentliche Hand (mit-) finanziert werden. Zu beachten – und hier ist die Differenzierung zwischen Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4 und Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4 relevant – ist allerdings, dass im Rahmen der zuletzt genannten Bestimmung die Aufgaben oder Dienstleistungen „im Zusammenhang mit der Umwelt“ wahrgenommen bzw. erbracht werden müssen, ein Erfordernis, das in der zuerst genannten Bestimmung nicht figuriert. Sowohl die Formulierung des Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4 als auch der Sinn und Zweck der Vorschrift, letztlich einen weiten Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten, legen es nahe, dieses Erfordernis nicht allzu limitativ auszulegen, so dass es bereits ausreichen dürfte, wenn die Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben einen nicht zu vernachlässigenden Zusammenhang mit der Umwelt bzw. eine gewisse Umweltrelevanz aufweist, so dass es nicht notwendig ist, dass es um eigentliche „Umweltaufgaben“ geht. Insofern dürften etwa auch Transportunternehmen grundsätzlich erfasst sein.

- Schließlich stellte der Gerichtshof klar, dass in denjenigen Konstellationen, in denen von einer Behörde im Sinne des Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4 auszugehen ist, die betreffende Einrichtung vollumfänglich durch die RL 2003/4 verpflichtet ist, so dass auch diejenigen Aktivitäten erfasst sind, die nicht die Voraussetzungen der genannten Bestimmungen erfüllen, was bei Einrichtungen mit verschiedenen Tätigkeitsbereichen relevant ist. Eine irgendwie geartete „hybride“ Auslegung des Behördenbegriffs (in dem Sinn, dass nur diejenigen Umweltinformationen erfasst wären, die im Rahmen der in Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2003/4 erwähnten Tätigkeiten anfallen) brächte nicht nur erhebliche Abgrenzungsprobleme und damit Unsicherheiten in der praktischen Anwendung mit sich, sondern stünde auch im Gegensatz zum Ziel der Richtlinie, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen sicherzustellen. Hingegen könnten die nach Art. 2 Abs. 2 lit. c) RL 2003/4 erfassten Einrichtungen nur insoweit als Behörde

im Sinne der RL 2003/4 angesehen werden, wie sie öffentliche Dienstleistungen im Umweltbereich erbringen oder in diesem Bereich öffentliche Aufgaben wahrnehmen, so dass sie auch nur in Bezug auf diese Tätigkeiten der RL 2003/4 unterliegen könnten. Bestünden allerdings Zweifel, worauf sich die Umweltinformationen beziehen, seien sie zur Verfügung zu stellen.

Der Zugang zu bei Unionsorganen befindlichen Dokumenten wird allgemein durch die VO 1049/2001<sup>23</sup> geregelt; diese wird aber durch die VO 1367/2006 (sog. Aarhus-Verordnung)<sup>24</sup> ergänzt, soweit es um den Zugang zu Umweltinformationen geht, so dass die Aarhus-Verordnung die VO 1049/2001 insoweit ersetzt, modifiziert oder präzisiert. Dabei sieht die VO 1367/2006 insbesondere eine Einschränkung der Ausnahmegründe vor: So ist nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 VO 1367/2006 bei bestimmten Ausnahmen (nämlich dem Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person sowie dem Schutz des Zwecks von Inspektions- und Audittätigkeiten, nicht aber von Untersuchungstätigkeiten) immer dann vom Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung auszugehen, wenn die angeforderten Informationen Emissionen in die Umwelt betreffen. In der Rs. C-545/11<sup>25</sup> ging es um die Auslegung dieser Bestimmung, wobei zwei Aspekte im Vordergrund stehen:

- Erstens stellt das Gericht klar, dass im Falle des Bezugs der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt, der Zugang jedenfalls zu gewähren ist, so dass die Ausnahmetatbestände nicht greifen, ein sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergebender Ansatz, der m.E. auch vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention zwingend ist. Damit darf bei Vorliegen der in der Bestimmung genannten Voraussetzungen keine konkrete Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, sondern diese erfolgte bereits abstrakt in Art. 6 Abs. 1 S. 1 VO 1367/2006, so dass der Zugang in den von dieser Bestimmung erfassten Fällen zu gewähren ist, da ein solches Interesse in Bezug auf den Zugang zu den erwähnten Informationen über Emissionen immer vorliegt. Interessant ist im Übrigen im Zusammenhang mit dem konkreten Fall vor dem Gericht, dass diese Grundsätze auch dann gelten, wenn es um von einem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellte Dokumente geht.
- Zweitens äußert sich das Gericht zum Begriff der Informationen, die einen Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweisen: Dieser Begriff sei im Hinblick auf einen weiten Zugang zu Umweltinformationen jedenfalls nicht eng auszulegen, so dass es genüge, dass die beantragten Informationen einen „hinreichend unmittelbaren Bezug zu Emissionen in die Umwelt“ aufweisen und insbesondere nicht verlangt werden könne,

---

<sup>23</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

<sup>24</sup> VO 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 254, 13.

<sup>25</sup> EuG, Urteil vom 8.10.2013 – Rs. T-545/11 (Stichting Greenpeace Nederland u.a./Kommission).

dass es um aus Anlagen stammende Emissionen gehe. In Bezug auf den im konkreten Verfahren zur Debatte stehenden Zugang zur „Identität“ und Zusammensetzung eines Pflanzenschutzmittels (Glyphosat) hält das Gericht überzeugend fest, es gehe um eine Substanz, die unstreitig in die Luft freigesetzt wird, so dass die „Identität“ und die Menge der in einem solchen Stoff enthaltenen Verunreinigungen einen hinreichend unmittelbaren Bezug zu Emissionen in die Umwelt haben. Dieser Ansatz impliziert, dass grundsätzlich Informationen über die Zusammensetzung von Produkten immer dann als Informationen, die einen Bezug zu Emissionen in die Umwelt aufweisen, anzusehen sind, wenn diese Produkte im freien Verkehr sind, in irgendeiner Form in die Umwelt ausgebracht werden, zumindest sofern damit die Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) qualitativ betroffen sind. Diese Voraussetzungen werden bei den allermeisten Chemikalien zu bejahen sein.

#### **IV. Umweltverträglichkeitsprüfung**

##### *1. RL 2011/92*

Im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind nach Art. 3 RL 2011/92<sup>26</sup> die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf Mensch, Fauna und Flora, auf verschiedene Umweltressourcen (Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft), auf Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren zu ermitteln und zu bewerten. In der Rs. C-420/11<sup>27</sup> hatte sich der Gerichtshof zu drei Fragenkomplexen im Zusammenhang mit der Bewertung der Umweltauswirkungen auf Sachgüter zu äußern:

- Zunächst betonte der Gerichtshof, die Auswirkungen auf diese seien nur insoweit zu berücksichtigen, wie sie ihrer Natur nach auch Folgen für die Umwelt haben können, so dass die Implikationen für den Wert von Sachgütern nicht eingeschlossen seien. In Bezug auf Fluglärm habe damit eine Prüfung der Auswirkungen des Lärms auf den Menschen bei der Nutzung einer Liegenschaft, die von diesem Lärm betroffen ist, zu erfolgen, während jedoch seine Implikationen für den Wert derselben nicht einzubeziehen seien, ein angesichts des Schutzzwecks der RL 2011/92 überzeugender Ansatz.
- Eine andere Frage sei jedoch diejenige danach, ob der betroffene Einzelne für den Fall der Unterlassung einer Umweltverträglichkeitsprüfung einen Anspruch auf Ersatz eines Vermögensschadens, der aufgrund der Minderung des Werts seines Sachguts entstanden ist, geltend machen kann. Hier erinnert der Gerichtshof zunächst daran, dass sich der

---

<sup>26</sup> Fn. 9.

<sup>27</sup> EuGH, Urteil vom 14.3.2013 – Rs. C-420/11 (Leth).

Einzelne auf die (den staatlichen Behörden obliegende) Pflicht, eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach der RL 2011/92 durchzuführen, berufen könne, so dass den betroffenen Einzelnen ein Recht eingeräumt werde, dass die zuständigen Stellen eine UVP gemäß den Vorgaben der RL 2011/92 durchführen. Da die RL 2011/92 den verbesserten Schutz der Umwelt anstrebe, erfasse ihr Schutzzweck durchaus auch die Minderung des Vermögenswerts von Sachgütern, soweit diese eine unmittelbar wirtschaftliche Folge von Umweltauswirkungen eines Projekts ist, was etwa im Fall eines vom Lärm betroffenen Hauses zu bejahen sei, nicht aber z.B. bei bestimmten Wettbewerbsnachteilen. Der Gerichtshof äußert sich in diesem Zusammenhang nicht dazu, auf welche Weise unmittelbare von (nur) mittelbaren wirtschaftlichen Folgen abzugrenzen sind. Naheliegend dürfte es sein, auf den Wert des Sachguts, das von den Umweltauswirkungen betroffen ist, selbst abzustellen.

- Allerdings stehe dem Einzelnen im Falle der Unterlassung einer (unionsrechtlich gebotenen) UVP gleichwohl grundsätzlich kein Anspruch auf Schadensersatz gegen den Staat wegen der Wertminderung seines Sachguts zu, da es an dem hierfür notwendigen Kausalzusammenhang fehle, gehe es bei der UVP doch nur um die Bewertung von Umweltauswirkungen, nicht jedoch um materiell-rechtliche Vorschriften über die Durchführung von Projekten. Dieser Schluss ist angesichts der Rechtsprechung gut nachvollziehbar, wenn er letztlich auch dazu führt, dass der Einzelne im Nachhinein aus unionsrechtlicher Sicht keine Ansprüche gegen den fehlbaren Mitgliedstaat geltend machen kann. Immerhin ändert dies aber nichts daran (wie auch der EuGH durchaus erwähnt), dass dem Einzelnen im Vorfeld jedenfalls ein Anspruch auf Durchführung der UVP zusteht, wenn auch im Rahmen derselben die Wertminderung als solche nicht zwingend zu prüfen ist.

In der Rs. C-244/12<sup>28</sup> stand der Anwendungsbereich der RL 2011/92 (UVP-Richtlinie), soweit die in Anhang II RL 2011/92 aufgeführten Projekte betroffen sind, zur Debatte. Diese Projekte sind nur dann einer UVP zu unterziehen, wenn die Mitgliedstaaten aufgrund einer Einzelfalluntersuchung und/oder aufgrund von festzulegenden Schwellenwerten oder sonstiger Kriterien zum Schluss kommen, dass bei diesen aufgrund ihrer möglichen erheblichen Umweltauswirkungen eine UVP durchzuführen ist (Art. 4 Abs. 2 RL 2011/92). In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung betont der Gerichtshof hier, dass es nicht mit diesen Vorgaben in Einklang stehe, wenn bestimmte Klassen der in Anhang II aufgeführten Projekte von vornherein aufgrund von Schwellenwerten von einer UVP ausgeschlossen werden, es sei denn, es könne pauschal für alle ausgenommenen Projekte davon ausgegangen werden, sie entfalteten keine erheblichen Umweltauswirkungen. Vor diesem Hintergrund verstoße es gegen die Richtlinie, wenn die Durchführung einer UVP für die Erweiterung eines Flughafens ausschließlich von der Erhöhung der Anzahl der Flugbewegungen um mindestens 20'000 pro Jahr abhängig gemacht werde. Denn durch einen derart hohen Schwellenwert

---

<sup>28</sup> EuGH, Urteil vom 21.3.2013 – Rs. C-244/12 (Salzburger Flughafen).

wären zahlreiche Erweiterungen und Änderungen der Infrastrukturen von Flughäfen, insbesondere bei eher kleineren Flughäfen, von vornherein nie einer UVP zu unterstellen, dies obwohl sie durchaus erhebliche Umweltauswirkungen entfalten könnten. Im Übrigen sei es auf diese Weise auch nicht möglich, das nach Anhang III RL 2011/92 einzubeziehende Kriterium der Bevölkerungsdichte des betroffenen Gebiets zu berücksichtigen. Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang II RL 2011/92 entfalte auch unmittelbare Wirkung, so dass – im Falle einer unzureichenden Umsetzung – die Behörde verpflichtet sei, im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie zu ermitteln, ob eine UVP durchzuführen ist und sie ggf. vorzunehmen. Das Urteil knüpft insgesamt im Wesentlichen an die auch ausführlich zitierte bisherige Rechtsprechung an und wendet sie letztlich auf eine neue Fallgestaltung an.

## 2. *RL 2001/42*

In der Rs. C-463/11<sup>29</sup> bestätigte der Gerichtshof den bereits in der Rs. C-41/11<sup>30</sup> entwickelten Ansatz bezüglich der Rechtsfolgen der Verletzung einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach der sog. SUP-Richtlinie (RL 2001/42<sup>31</sup>) und wandte ihn bezüglich einer Regelung im deutschen Baurecht (vgl. insbesondere § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB i.V.m. § 13a Abs. 1 BauGB) an: Es stehe nicht mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang, wenn ein Plan, der nach den Vorgaben der RL 2001/42 sowie der nationalen Umsetzungsgesetzgebung einer Umweltprüfung hätte unterzogen werden müssen, allgemein auch dann rechtswirksam bleibt, wenn diese Umweltprüfung unterblieben ist. Denn eine derartige Regelung nehme der Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung jede praktische Wirksamkeit. Das nationale Gericht habe daher im Rahmen seiner Zuständigkeit das Unionsrecht anzuwenden und für seine volle Wirksamkeit Sorge zu tragen, indem es die entsprechenden nationalen Bestimmungen unangewandt lässt.

Damit werden der Heilung von Verfahrensfehlern enge Grenzen gezogen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Gerichtshof in diesem Urteil auch nicht danach fragt, ob die Unterlassung der Durchführung einer Umweltprüfung Auswirkungen auf die letztlich getroffene Entscheidung entfaltet hatte oder nicht. Dies mag auch an der Formulierung der Vorlagefragen liegen, könnte aber gleichwohl (auch im Zusammenhang mit dem Urteil in der ebenfalls angezeigten Rs. C-72/12<sup>32</sup>) auch darauf hindeuten, dass der Gerichtshof zwischen der „objektiven“ Vereinbarkeit einer Bestimmung mit dem Unionsrecht und der Möglichkeit des Einzelnen, ihre Verletzung in einem konkreten Fall geltend zu machen, unterscheidet: Während letzteres nach der Rs. C-72/12 in Anknüpfung an die einschlägigen

<sup>29</sup> EuGH, Urteil vom 18.4.2013 – Rs. C-463/11 (L/M).

<sup>30</sup> EuGH, Urteil vom 28.2.2012 – Rs. C-41/11 (Inter-Environnement Wallonie). Zu diesem Urteil *Epiney*, EurUP 2013, Fn. 1, 43.

<sup>31</sup> RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30.

<sup>32</sup> Zu dieser oben II.



Rechtsschutzbestimmungen grundsätzlich davon abhängig gemacht werden darf, ob die Verletzung der Verfahrensvorschrift einen Einfluss auf die letztlich getroffene Entscheidung entfaltete, stehen die den Mitgliedstaaten obliegenden Pflichten zur Durchführung gewisser Verfahren offenbar Bestimmungen, die allgemein die Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern (jedenfalls soweit die Durchführung einer Umweltprüfung betroffen ist) in Bezug auf die Rechtswirksamkeit der getroffenen Entscheidungen vorsehen, entgegen, ist der vom Gerichtshof hier maßgeblich angeführte Grundsatz der Effektivität in solchen Konstellationen doch allgemein relevant. Diese im Hinblick auf die Umweltprüfung entwickelten Grundsätze dürften jedenfalls auf die UVP, aber wohl auch auf zahlreiche andere verfahrensrechtliche Vorgaben, übertragen werden können.

## **V. Naturschutzrecht**

Nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43 (Habitatrichtlinie oder FFH-Richtlinie)<sup>33</sup> sind Pläne und Projekte in FFH-Schutzgebieten oder in der Nähe derselben – sofern sie nicht direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind – einer Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, wenn sie ein solches Gebiet einzeln oder aber zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten. Genehmigt werden darf ein solches Projekt nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 nur, wenn das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird.

In der Rs. C-258/11<sup>34</sup> präzisierte der Gerichtshof diesbezüglich, dass eine Beeinträchtigung des Gebietes als solches im Hinblick auf die Zielsetzung der RL 92/43, die besonders geschützten Arten und Lebensräume zu erhalten, jedenfalls dann anzunehmen ist, wenn – neben einer „normalen“ Gebietsbeeinträchtigung – die nach Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 erfassten Gebietsbestandteile gefährdet sind, so dass es darauf ankomme, ob die grundlegenden Eigenschaften, die mit dem Vorkommen eines natürlichen Lebensraumtyps zusammenhängen, dauerhaft erhalten werden. Offenbar soll es dabei gerade nicht auf die Intensität der Beeinträchtigung ankommen. Dieser Ansatz erscheint überzeugend: Wenn nämlich für diese Gebietsbestandteile bereits nach Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ein „absolut“ zu verstehendes Verschlechterungsverbot zum Zuge kommt, erschiene es widersprüchlich, im Zusammenhang mit Plänen oder Projekten eine darüber hinausgehende „erhebliche“ Beeinträchtigung dieser Gebietsbestandteile zu fordern. Jede andere Sichtweise zöge schwer nachvollziehbare Wertungswidersprüche nach sich, würden auf diese Weise doch Projekte und Pläne gegenüber anderen Maßnahmen bzw. Beeinträchtigungen der Gebiete privilegiert. Weiter sei – so der Gerichtshof – in Anbetracht des Vorsorgeprinzips bereits bei Zweifeln

---

<sup>33</sup> RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

<sup>34</sup> EuGH, Urteil vom 11.4.2013 – Rs. C-258/11 (Sweetman u.a.).

über eine solche Beeinträchtigung des Gebiets die Durchführung des Plans oder Projekts zu unterlassen. Von einer Verträglichkeitsprüfung darf daher grundsätzlich nur abgesehen werden, wenn eine Gebietsbeeinträchtigung praktisch ausgeschlossen werden kann. Dabei dürfte bei der geforderten „Beeinträchtigungswahrscheinlichkeit“ die Schwelle wohl umso niedriger anzusiedeln sein, je größer der drohende bzw. mögliche Schaden ist. Immerhin bleibt die Ausnahmemöglichkeit des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43, falls die genannten (strengen) Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 nicht erfüllt sind.

Deutlich wird damit, dass es in Art. 6 Abs. 3 S. 1 und Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 an sich um zwei unterschiedliche Schwellen geht: Während es für die Frage nach der Pflicht zur Durchführung einer FFH-Prüfung auf die erhebliche Gebietsbeeinträchtigung ankommt, die immer bereits dann vorliegt, wenn die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele gefährdet werden können, stellt Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 auf die Beeinträchtigung des „Gebiets als solches“ ab, und hier sind offenbar nicht die (festgelegten) Erhaltungsziele das Bezugskriterium, sondern es geht um die dauerhafte Erhaltung der grundlegenden Eigenschaften des betreffenden natürlichen Lebensraumtyps. Dies impliziert auch, dass es theoretisch möglich erscheint, dass ein Gebiet im Sinne des Art. 6 Abs. 3 S. 1 RL 92/43 (möglicherweise) erheblich beeinträchtigt sein kann, ohne dass es jedoch als solches im Sinne des Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 beeinträchtigt ist (wobei diesfalls die grundsätzlich Pflicht zur Nichtgenehmigung aus Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 folgt). Aber auch umgekehrt ist es denkbar, dass ein Projekt mit den Erhaltungszielen vereinbar ist, aber dennoch das Gebiet als solches beeinträchtigt. Da aber – wie der Gerichtshof zutreffend festhält – Art. 6 Abs. 2, 3 RL 92/43 einen einheitlichen Schutzstandard gewährleisten wollen und Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 ein sehr weitgehendes Verschlechterungsverbot verankert, dürfte in aller Regel bei einer „erheblichen Beeinträchtigung“ und damit einer Gefährdung der Erhaltungsziele auch eine Beeinträchtigung des Gebiets als solches anzunehmen sein. Insofern stehen beide Sätze des Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 dann doch wieder in einem Bezug zueinander.

## **VI. Abfallrecht**

### *1. Abfallbegriff*

In der Rs. C-113/12<sup>35</sup> ging es insbesondere<sup>36</sup> um die Abgrenzung von Abfällen und (nicht als Abfälle anzusehende) Nebenprodukte. Der Gerichtshof hält hier in Bezug auf Gülle, das in

---

<sup>35</sup> EuGH, Urteil vom 3.10.2013 – Rs. C-113/12 (Brady).

<sup>36</sup> Daneben stellte der Gerichtshof klar, dass Abfall nur einem Unternehmer, der für die Beseitigung oder Verwertung über eine entsprechende (nach der Richtlinie geforderte) Genehmigung verfügt, übergeben werden darf, diesfalls aber dieser Unternehmer für die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften verantwortlich ist. Weiter betonte der Gerichtshof, andere Rechtsvorschriften, die die Anwendbarkeit der Abfallrahmenrichtlinie ausschließen, könnten von vornherein nur dann angenommen werden, wenn es um ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzte unionsrechtliche Vorschriften geht.

einem Schweinemastbetrieb anfällt und gelagert wird, bis sie an Landwirte zur Düngung von deren Flächen geliefert wird, fest, diese stelle dann keinen Abfall (sondern ein Nebenprodukt) dar, wenn sicher ist, dass der Erzeuger die Gülle in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens ohne vorherige Bearbeitung unter für ihn wirtschaftlich vorteilhaften Bedingungen vermarkten möchte (wobei dem Erzeuger die Beweislast auferlegt werden kann). Ob diese Voraussetzungen vorliegen, sei vom nationalen Gericht zu prüfen. Damit weitete der Gerichtshof den bereits schon bislang vertretenen Ansatz, dass Gülle, die vom Erzeuger selbst auf benachbarten Feldern verwendet werden soll, keinen Abfall darstellen kann,<sup>37</sup> auf die Konstellation des Verkaufs der Gülle aus. Bedenklich ist dies insbesondere deshalb, weil damit tendenziell eine längere Lagerung der Gülle einhergeht, die möglicherweise Umweltschäden verursachen kann. Die Qualifizierung eines Stoffes als Abfall soll derartigen Gefahren ja gerade entgegenstehen, da auf diese Weise spezifische Pflichten zum Zuge kommen, so dass es fraglich ist, ob die mit diesem Urteil einhergehende einschränkende Auslegung des Abfallbegriffs tatsächlich im Sinne der Zielsetzungen des Abfallrechts, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, ist. Interessanterweise weist der Gerichtshof aber darauf hin, dass die Lagereinrichtungen ein Einleiten und Versickern der Gülle verhindern und eine ausreichende Kapazität aufweisen müssen, wobei die Rechtsgrundlage dieser Pflicht nicht ganz klar ist (das Abfallrecht kann es ja nicht sein). Im Übrigen bleibt auch in diesem Urteil unklar, warum hier eine „Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens“ vorliegen soll, ist zur Herstellung von Fleisch in einem Mastbetrieb das Düngen von Feldern doch nicht wirklich notwendig. Das Urteil ist auf der Grundlage der „alten“ Fassung der Abfallrahmenrichtlinie ergangen; Art. 5 RL 2008/98 präzisiert nunmehr in allgemeiner Form die Voraussetzungen, unter denen ein Nebenprodukt vorliegt, wobei wohl nicht nur die bisherige Rechtsprechung aufgegriffen, sondern darüber hinausgegangen wird.<sup>38</sup>

Um den Abfallbegriff – im Zusammenhang mit einer Abfallverbringung – ging es auch in den verb. Rs. C-241/12, C-242/12<sup>39</sup>, wo zur Debatte stand, ob eine versehentlich mit einem anderen Stoff vermischte Ladung Diesel (die grenzüberschreitend verbracht werden sollte) Abfall darstellt, mit der Folge, dass die Regelungen über die grenzüberschreitende Abfallverbringung anwendbar sind. Der Gerichtshof verneinte diese Frage, sofern der Besitzer dieser vermischte Ladung tatsächlich wieder (ohne eine vorherige Anwendung eines Verwertungsverfahrens) in den Verkehr bringen will. Denn diesfalls sei nicht davon auszugehen, dass ein Entledigungswille vorliegt.

## 2. *Abfallverbringung*

---

<sup>37</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-416/02 (Kommission/Spanien), Slg. 2005, I-7487.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, Kap. 9, Rn. 102 f.

<sup>39</sup> EuGH, Urteil vom 12.12.2013 – verb. Rs. C-241/12, C-242/12 (Shell).

Das Herzstück der sog. Abfallverbringungsverordnung (VO 1013/2006<sup>40</sup>) betrifft die Abfallverbringung zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3-32 VO 1013/2006). Diese bedarf grundsätzlich einer behördlichen Genehmigung, die nach Durchlaufen des sog. Notifizierungsverfahrens (nicht) erteilt wird (Art. 3 Abs. 1-14 VO 1013/2006), wobei die Mitgliedstaaten nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (der in Art. 11, 12 VO 1013/2006 geregelten Einwände) die Verbringung untersagen dürfen.

In der Rs. C-292/12<sup>41</sup> ging es um die Vereinbarkeit sog. Andienungspflichten (also die Pflicht der mit dem Sammeln des Abfalls beauftragten Unternehmen, die Abfälle bestimmten Behandlungsanlagen zu überlassen) mit diesen Vorgaben. Der Gerichtshof differenzierte hier:

- Soweit es um zur Beseitigung bestimmte Abfälle und gemischte Siedlungsabfälle geht, wurde eine solche Andienungspflicht – die als Verbringungsverbot angesehen wurde – für die nächstgelegene geeignete Behandlungsanlage in dem betreffenden Mitgliedstaat als zulässig angesehen. Denn Art. 11 Abs. 1 lit. a) VO 1013/2006 erlaube die Einschränkung der Verbringung von zur Beseitigung bestimmten Abfällen (was auch für gemischte Siedlungsabfälle gelte) zur Verwirklichung der Grundsätze der Nähe, des Vorrangs der Verwertung und der Entsorgungsautarkie gemäß der RL 2008/98, so dass die Mitgliedstaaten die Abfallbewirtschaftung so organisieren dürfen, dass die Abfälle in der nächstgelegenen geeigneten Anlage behandelt werden.
- Soweit es hingegen um zur Verwertung bestimmte Industrie- und Bauabfälle geht, wurde die Zulässigkeit einer Andienungspflicht für die nächstgelegene geeignete Behandlungsanlage in dem betreffenden Mitgliedstaat verneint, dies aber nur sofern die Erzeuger der Abfälle verpflichtet sind, die Abfälle dem betreffenden Unternehmen zu überlassen oder sie direkt an die genannte Anlage zu liefern (da wohl nur in diesem Fall von einem Verbringungsverbot ausgegangen werden kann). Denn für solche Abfälle erlaube Art. 12 Abs. 1 VO 1013/2006 die Erhebung eines Einwandes nur im Einzelfall, und zwar gestützt auf genaue Gründe, die eine bestimmte Verbringung betreffen müssen und sich z.B. auf Mängel der Gefahren der Verbringung, die beabsichtigte Verwertung, die Bestimmungsanlage oder die involvierten Personen beziehen müssen. Ein allgemeines Verbot zur Verbringung bestimmter derartiger Abfälle in andere Mitgliedstaaten stehe daher nicht mit diesen Vorgaben in Einklang.

## VII. Chemikalienrecht<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> VO 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 2006 L 190, 1.

<sup>41</sup> EuGH, Urteil vom 12.12.2013 – Rs. C-292/12 (Ragn-Sells AS).

<sup>42</sup> S. ansonsten noch zwei Urteile des Gerichts, in denen es um Nichtigkeitsklagen gegen Entscheidungen der ECHA bezüglich der Einstufung eines Stoffes nach Art. 59 1907/2006 als besonders besorgniserregend ging, die beide als zulässig, jedoch unbegründet erachtet wurden: EuG, Urteil vom 7.3.2013 – Rs. T-94/10 (Rütgers u.a./ECHA); EuG, Urteil vom 7.3.2013 – Rs. T-96/10 (Rütgers u.a./ECHA)

In der Rs. C-358/11<sup>43</sup> stellte der Gerichtshof – vor dem Hintergrund der Frage der Verwendung bestimmter Telefonmasten, die einen gefährlichen Stoff im Sinne der sog. REACH-Verordnung (VO 1907/2006)<sup>44</sup> enthalten – zunächst klar, dass für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung eines Stoffes im Sinne des Art. 67 Abs. 1 VO 1907/2006 in der Verordnung eine abschließende Regelung getroffen worden sei, so dass hier keine anderen Bedingungen als die in der Verordnung genannten aufgestellt werden dürften; ausgenommen bleibe die nach Art. 114 Abs. 5 AEUV eröffnete Möglichkeit des „nationalen Alleingangs“. Ebenso seien in Anhang XVII VO 1907/2006 geregelte Ausnahmen vom Verbot der Verwendung von Arsenverbindungen als Holzschutzmittel als abschließend anzusehen. Diese (konkret auf bestimmte Artikel der Verordnung bezogenen) Aussagen des Gerichtshofs dürften sich auf die meisten anderen Vorgaben der REACH-Verordnung übertragen lassen, geht es hier doch einerseits um eine unionsweite Regelung zum Schutz vor den Gefahren des Rückgriffs auf (gefährliche) Chemikalien, andererseits um die Sicherstellung des freien Verkehrs derselben unter bestimmten Voraussetzungen. Weiter geht der Gerichtshof noch auf die Frage der Beendigung der Abfalleigenschaft ein und stellt (letztlich wenig überraschend) klar, dass nach dem Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens der Abfall seine Abfalleigenschaft verliert, wenn die Merkmale des Abfallbegriffs nach Art. 3 Nr. 1 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie)<sup>45</sup> nicht mehr gegeben sind, wobei hier alle Umstände des Einzelfalls sowie die relevanten Bestimmungen der REACH-Verordnung über die Zulässigkeit der Verwendung von Stoffen einzubeziehen sind und diese Grundsätze auch für gefährliche Abfälle zum Zuge kommen.

### VIII. Gewässerschutz<sup>46</sup>

Die genauen Anforderungen an die Umsetzung der RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie)<sup>47</sup> bzw. gewisse Bestimmungen derselben waren – im Anschluss an das Urteil in der Rs. C-32/05<sup>48</sup> – Gegenstand der Rs. C-151/12<sup>49</sup>. Der Gerichtshof erinnerte zunächst daran, dass eine

<sup>43</sup> EuGH, Urteil vom 7.3.2013 – Rs. C-358/11 (Lapin Luonnonsuojeluasi).

<sup>44</sup> VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) und zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, ABl. 2006 L 396, 1.

<sup>45</sup> RL 2008/98 über Abfälle, ABl. 2008 L 312, 3.

<sup>46</sup> S. darüber hinaus noch EuGH, Urteil vom 17.10.2013 – Rs. C-533/11 (Kommission/Belgien) und EuGH, Urteil vom 28.11.2013 – Rs. C-576/11 (Kommission/Luxemburg), wo es um die Verhängung finanzieller Sanktionen gegen Belgien und Luxemburg wegen des Fehlens des Ergreifens aller geeigneter Maßnahmen zur Umsetzung von Urteilen des Gerichtshofs wegen der Verletzung der RL 91/271 (Behandlung von kommunalem Abwasser) ging. In EuGH, Urteil vom 7.11.2013 – Rs. C-23/13 (Kommission/Frankreich), stellte der Gerichtshof eine Vertragsverletzung Frankreichs wegen unzureichender Umsetzung der RL 91/271 fest, und in EuGH, Urteil vom 13.6.2013 – Rs. C-193/12 (Kommission/Frankreich) beanstandete der EuGH, dass Frankreich entgegen den Vorgaben der RL 91/676 (Nitratrichtlinie) gewisse nitratgefährdete Gebiete nicht ausgewiesen habe.

<sup>47</sup> RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, 1.

<sup>48</sup> EuGH, Urteil vom 30.11.2006 – Rs. C-32/05 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2006, I-11323. Zu diesem Urteil *Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006, EurUP 2007, 70 (77 f.).

förmliche Übernahme von Richtlinienbestimmungen in eine ausdrückliche spezifische nationale Vorschrift nicht immer erforderlich ist, da eine Richtlinie in Abhängigkeit von ihrem Inhalt auch durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext als umgesetzt angesehen werden könne. So könne es insbesondere auch genügen, wenn den Richtlinienvorgaben durch allgemeine Grundsätze des Verfassungs- oder Verwaltungsrechts entsprochen wird, sofern diese die effektive Anwendung der Richtlinie gewährleisten und ggf. (d.h. falls die fragliche Richtlinienvorschrift Einzelnen Rechte verleihen soll) sichergestellt ist, dass die Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist, so dass die Begünstigten ihre Rechte zur Kenntnis nehmen und sie ggf. gerichtlich geltend machen können. Auf dieser Grundlage hält der Gerichtshof in Bezug auf die konkret zur Debatte stehenden Fragen Folgendes fest:

- Soweit gewisse den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Einzugsgebiete obliegende Überwachungspflichten betroffen sind, fehle es an einer vollumfänglichen Umsetzung. Denn in Bezug auf innergemeinschaftliche Einzugsgebiete außerhalb von Katalonien sei keine ausdrückliche gesetzgeberische Umsetzung erfolgt, und die möglicherweise anwendbaren allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze sowie eine spezifische Verfassungsbestimmung vermögen – wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt – keine hinreichend klare und genaue Umsetzung zu gewährleisten; insbesondere bestünden hier aus rechtlicher Sicht Unsicherheiten, und es sei nicht dargetan worden, dass in Bezug auf die fraglichen und umzusetzenden Richtlinienbestimmungen eine eigentliche rechtliche Verpflichtung besteht.

Dieser Ansatz bestätigt einmal mehr, dass im Falle von in einer Richtlinie klar formulierten Pflichten grundsätzlich eine eindeutige Umsetzung in einem Gesetz erforderlich ist; eine Verwaltungspraxis reicht hier auch dann nicht aus, wenn – wie vorliegend – Rechte Einzelner nicht berührt sind, kann doch grundsätzlich nur auf diese Weise eine im Hinblick auf die Effektivität der Richtlinie hinreichend genaue und klare Umsetzung gewährleistet werden.

- Weiter seien einige Bestimmungen der RL 2000/60, die die Mitgliedstaaten verpflichten, dafür Sorge zu tragen, dass gewisse Qualitätsstandards sowie gewisse Emissionsbegrenzungen eingehalten werden, nicht umgesetzt worden: Zur Umsetzung der Art. 4 Abs. 8, Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1, 2 RL 2000/60 seien bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthaltenen Frist keine gesetzgeberischen Maßnahmen getroffen worden, und die in Art. 10 Abs. 2 RL 2000/60 vorgesehene Frist von zwölf Jahren für die Festlegung und/oder Durchführung bestimmter Emissionsbegrenzungen betreffe – angesichts der in Art. 24 Abs. 1 RL 2000/60 enthaltenen Umsetzungsfrist – nicht die Frage der Frist für die Umsetzung, sondern die Frist, innerhalb derer die spezifischen Begrenzungen herbeizuführen sind. Dieser Ansatz dürfte grundsätzlich auch auf die anderen in der RL 2000/60 enthaltenen Fristen übertragen werden können.

---

<sup>49</sup> EuGH, Urteil vom 24.10.2013 – Rs. C-151/12 (Kommission/Spanien).

- Hingegen seien die von der Kommission angeführten Bestimmungen der RL 2000/60 in Katalonien korrekt umgesetzt worden, bestehe hier doch ein entsprechendes Dekret, gegen das die Kommission keine Einwände erhoben habe, woran auch der Umstand, dass sich Spanien erst im Stadium der Klagebeantwortung auf diese Umsetzungsmaßnahmen bezogen hat, nichts ändere, wenn dieses Verhalten auch gegen Art. 4 Abs. 3 EUV (Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit), der jedoch nicht Gegenstand der Vertragsverletzungsklage war, verstieß.

## **IX. Gentechnisch veränderte Organismen**

In der Rs. C-281/11<sup>50</sup> stand die Umsetzung der RL 2009/41 (Systemrichtlinie)<sup>51</sup> durch Polen zur Debatte, wobei insbesondere folgende Aspekte von Bedeutung sind::

- Die Kommission hatte zunächst die Umsetzung verschiedener Begriffsdefinitionen (genetisch veränderter Mikroorganismus, Unfall, Anwender) beanstandet, dies im Wesentlichen mit dem Hinweis darauf, dass die Begriffe nicht (wörtlich) im Einklang mit den Begriffsdefinitionen in der Richtlinie definiert worden seien, sondern weiter gefasst seien. Der Gerichtshof wies diese Vorbringen allesamt zurück, dies jeweils letztlich auf der Grundlage, dass die Umsetzung in Polen durchaus hinreichend klar und bestimmt sei und eine vollständige Anwendung der Richtlinie gewährleiste. Vielmehr gehe es um semantische Unterschiede, und der Gerichtshof zeigt im Einzelnen auf, dass die von Polen gewählten Begriffsdefinitionen durchaus die korrekte Anwendung der Richtlinie gewährleisteten. Im Übrigen seien die Mitgliedstaaten befugt, den Anwendungsbereich der Richtlinie auszuweiten.

In Bezug auf die Frage nach den Anforderungen an eine korrekte Umsetzung von Begriffsdefinitionen verdeutlicht das Urteil, dass jedenfalls nicht allein eine fehlende förmliche und wörtliche Umsetzung eine Verletzung der Umsetzungspflichten zu begründen vermag, sondern (darüber hinaus) nachzuweisen ist, dass damit die effektive Anwendung der einschlägigen Richtlinienbestimmungen nicht gewährleistet ist, weil eine hinreichend klare und genaue Umsetzung fehlt. Im Übrigen stellt das Urteil auch klar, dass die Mitgliedstaaten bei der nationalen Umsetzung die unionsrechtlichen Vorgaben – soweit es sich um Mindestvorgaben handelt – auf weitere Gebiete bzw. Problemstellungen beziehen dürfen, ohne dass in den einschlägigen Bestimmungen klar zwischen dem unionsrechtlich geprägten Teil des nationalen Rechtsakts und den in „nationaler Autonomie“ beschlossenen Teil zu differenzieren wäre. Dieser Ansatz überzeugt, implizierte eine Art „Differenzierungspflicht“ in diesem Zusammenhang doch aus gesetzestechnischer Sicht Anforderungen, denen in vielen Fällen kaum in

<sup>50</sup> EuGH, Urteil vom 19.12.2013 – Rs. C-281/11 (Kommission/Polen).

<sup>51</sup> RL 2009/41 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, ABl. 2009 L 125, 75.

sinnvoller Weise entsprochen werden könnte. Auch dieses Urteil ändert aber nichts daran, dass Begriffsdefinitionen durchaus grundsätzlich zumindest immer dann in einem Gesetz umzusetzen sind, wenn dies für eine klare und genaue Umsetzung von Verpflichtungen notwendig ist, was sehr häufig zu bejahen sein wird, da erst das Verständnis von Begriffen die Tragweite zahlreicher Verpflichtungen erkennen lässt.

- Auch Art. 10 Abs. 3 RL 2009/41 – wonach der zuständigen Behörde „erforderlichenfalls“ gewisse zusätzliche Befugnisse zukommen müssen – wurde nach Ansicht des Gerichtshofs korrekt in das polnische Recht umgesetzt; es sei nicht ersichtlich und die Kommission habe dies auch nicht dargelegt, inwiefern die nach ihrem Wortlaut durchaus offene nationale Umsetzungsbestimmung die Handlungsmöglichkeiten der Behörde beschränke. Implizit dürfte der Gerichtshof somit davon ausgehen, dass in denjenigen Fällen, in denen eine richtlinienkonforme Auslegung einer nationalen Bestimmung „zwanglos“ möglich erscheint, tendenziell eine richtlinienkonforme Umsetzung bejaht werden kann, wenn hier auch zuzugeben ist, dass bei der Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen –trotz einer solchen Möglichkeit – dann doch keine hinreichend klare und genaue Umsetzung anzunehmen ist, durchaus Abgrenzungsprobleme auftreten.
- Dieser letzte Punkt wurde dann auch in der nächsten Rüge der Kommission relevant (nicht korrekte Umsetzung des Art. 3 Abs. 3 RL 2009/41, der den Anwendungsbereich der RL 2009/41 unter bestimmten Voraussetzungen einschränkt), die vom Gerichtshof als begründet erachtet wurde, da eine eigentliche Umsetzung fehle. Eine richtlinienkonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts allein vermöge in einer solchen Konstellation keine hinreichende klare und bestimmte Umsetzung sicherzustellen. Man wird hieraus ableiten können, dass sich eine richtlinienkonforme Auslegung – soll sie als Element für die Bejahung einer korrekten Umsetzung relevant sein – zumindest auf eine bestimmte nationale Vorschrift stützen können muss, womit aber auch nicht alle Abgrenzungsprobleme geklärt sein dürften.
- Dafür, dass Art. 7 und 8 Abs. 2 RL 2009/41 (in denen es um bestimmte Rechte der Anwender geht) in nationales Recht umgesetzt worden sind, seien keine Anhaltspunkte ersichtlich; angesichts dessen könne auch Art. 193 AEUV nicht angeführt werden. Ebensowenig seien Art. 9 Abs. 2 lit. a) und 8 Abs. 3 RLL 2009/41 (bestimmte verfahrensrechtliche Vorgaben) sowie Art. 18 Abs. 1, 3, 4 RL 2009/41 (Vertraulichkeit gewisser Daten und Rechte der Anmelder, wobei der Gerichtshof hier auch interessante Ausführungen zur Auslegung dieser Bestimmungen macht, insbesondere, dass die Nichtverbreitung der in den Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 1 RL 2009/41 fallenden Informationen nicht automatisch der Fall sei) umgesetzt worden.

Der Rs. T-240/10<sup>52</sup> lag eine Klage Ungarns gegen die Kommission im Zusammenhang mit der Zulassung der gentechnisch veränderten Kartoffelsorte Amflora – dies in Anwendung der RL

---

<sup>52</sup> EuG, Urteil vom 13.12.2013 – Rs. T-240/10 (Ungarn/Kommission).



2001/18 (Freisetzungsrichtlinie)<sup>53</sup> – zugrunde. Das Gericht annullierte den Beschluss der Kommission, da diese die anwendbaren Verfahrensvorschriften (insbesondere im Zusammenhang mit dem vorgeschriebenen Einbezug der Ausschüsse) nicht beachtet habe.

## **X. Emissionshandel**

In zwei Urteilen<sup>54</sup> nahm der Gerichtshof zu gewissen Aspekten der Auslegung der RL 2003/87<sup>55</sup> Stellung:

- In der Rs. C-203/12<sup>56</sup> stellt der Gerichtshof mit überzeugender Argumentation klar, dass die Verpflichtung nach Art. 16 Abs. 3, 4 RL 2003/87 (Beschränkung der Emissionen auf die Höhe der Emissionszertifikate sowie entsprechende Sanktionsmöglichkeiten) so auszulegen ist, dass es nicht (nur) um die bloße Verpflichtung geht, am 30. April des laufenden Jahres Zertifikate zur Abdeckung der Emissionen des Vorjahres zu besitzen, sondern als Verpflichtung, diese auch abzugeben, damit sie im Register, das eine genaue Verbuchung der Zertifikate gewährleisten soll, gelöscht werden können. Die in diesen Bestimmungen vorgesehene Höhe der Sanktionen könne auch nicht unter Rückgriff auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angepasst werden, was auch mit dem Primärrecht in Einklang stehe, da die relative Strenge der Sanktion dadurch gerechtfertigt sei, dass Verstöße gegen die Rückgabepflicht in der gesamten Union schlüssig und konsequent geahndet werden müssten, damit das System funktionsfähig ist.
- In den verb. Rs. C-566/11 u.a.<sup>57</sup> stellte der Gerichtshof klar, dass die für die beiden ersten Perioden geltenden „Quoten“ für die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate (mindestens 95 % bzw. 90 %) einer nationalen Regelung, die die Vergütung für die Erzeugung von Strom um einen Betrag herabsetzen, der dem Wert

---

<sup>53</sup> RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt, ABl. 2001 L 106, 1.

<sup>54</sup> S. darüber hinaus noch EuG, Urteil vom 7.3.2013 – Rs. T-370/11 (Polen/Kommission), in dem das Gericht eine Klage Polens auf die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses 2011/278 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a RL 2003/87, ABl. 2011 L 130, 1, abwies. Das EuG macht in diesem Zusammenhang auch Ausführungen zur Tragweite des Art. 194 AEUV und hält hier insbesondere fest, dass Art. 194 Abs. 2 Uabs. 2 AEUV kein allgemeines, auch z.B. auf dem Gebiet der Umweltpolitik der Union anwendbares Verbot aufstelle. Daneben setzt sich das Gericht ausführlich mit der Tragweite des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Verhältnismäßigkeitsprinzips in diesem Zusammenhang auseinander und erörtert die Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des Beschlusses. S. sodann noch EuGH, Urteil vom 3.10.2013 – Rs. C-267/11 P (Kommission/Lettland): Pflicht der Kommission, die Dreimonatsfrist des Art. 9 Abs. 3 S. 1 RL 2003/87 auch in Bezug auf die geänderte Fassung eines nationalen Zuteilungsplans einzuhalten.

<sup>55</sup> RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. 2003 L 275, 32.

<sup>56</sup> EuGH, Urteil vom 17.10.2013 – Rs. C-203/12 (Billerud Karlsborg).

<sup>57</sup> EuGH, Urteil vom 17.10.2013 – verb. Rs. C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11, C-640/11 (Iberdrola u.a.).

der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate entspricht, nicht grundsätzlich entgegensteht. Denn die RL 2003/87 sehe nur vor, dass eine Abgabe für die Erlangung bzw. Zuteilung von Zertifikaten nicht zulässig ist; hingegen stehe sie nationalen Vorschriften, die den wirtschaftlichen Folgen derselben Rechnung tragen, nicht entgegen. Soweit die nationale Regelung also nicht den Grundsatz der kostenlosen Zuteilung im Ergebnis unterlaufe und / oder die Zielsetzungen der Richtlinie vereitele, was der Gerichtshof in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der in Frage stehenden (spanischen) Regelung im Einzelnen untersuchte und im Ergebnis verneinte, sei eine derartige Regelung mit der RL 2003/87 vereinbar.